

## **Fòrum Forestal 2021. Espais protegits, conservació i aprofitament dels recursos naturals**

---

### **Document 1. Els espais naturals protegits**

---

#### **1. Breu història de la creació i l'evolució dels espais protegits**

- 1.1. El Romanticisme, el retorn a la natura i les idees higienistes de les societats urbanes dels segles XIX i XX
- 1.2. Des de la primera figura moderna de protecció (el parc de Yellowstone, als EUA) fins als anys setanta del segle XX
- 1.3. Les diferents figures de protecció arreu del món, fent un èmfasi especial en els models de la UICN i de la UNESCO
- 1.4. Desenvolupament de la protecció d'espais naturals a Espanya i Catalunya a partir del 1975

#### **2. Situació actual dels espais protegits a Catalunya**

- 2.1. Les diferents figures de protecció i els objectius conservacionistes i econòmics de cadascuna
- 2.2. Espais naturals de protecció especial
- 2.3. Espais inclosos en el Pla d'Espais d'Interès Natural
- 2.4. Xarxa Natura 2000
- 2.5. Zones humides

#### **3. El planejament dels diferents models d'espai protegit i els procediments d'aprovació a Catalunya**

#### **4. Les diferents formes de gestió, amb un interès especial per la relació entre els electes municipals i els gestors dels espais protegits**

#### **5. Pressupostos i finançament. Un balanç difícil d'equilibrar**

#### **6. Les regulacions als espais protegits catalans**

#### **7. L'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat de Catalunya**

#### **1. Breu història de la creació i l'evolució dels espais protegits**

- 1.1. El Romanticisme, el retorn a la natura i les idees higienistes de les societats urbanes dels segles XIX i XX

La intervenció pública per a fer possible la conservació d'alguns espais físics és un fenomen que va aparèixer durant la segona meitat del segle XIX. Durant la Il·lustració apareixen visions que postulen la protecció dels valors naturals i del paisatge des d'una òptica antropocèntrica. El Romanticisme va afermar les idees de Rousseau d'admiració de la natura; aquesta visió es va veure reforçada a Europa

per la Revolució Industrial, que va comportar un allunyament de la població de les pràctiques agrícoles tradicionals i això va produir, passats uns quants anys, un cert enyorament dels paisatges perduts i també feu que fossin idealitzats. Les idees higienistes i el socialisme utòpic van fer-se un lloc en les societats urbanes i industrials en el moment en què l'urbanisme i la planificació territorial començaven a ocupar-se del desenvolupament del creixement urbà, de la salubritat dels nuclis de població i de l'ús dels recursos naturals.

Inicialment, la idea de conservar determinats espais naturals es mou entre la necessitat de donar una resposta emocional davant determinats paisatges excepcionals o singulars —sovint acompanyats de proclames patriòtiques o sublimacions estètiques— i la voluntat d'aconseguir un conjunt territorial ordenat i equilibrat en què els espais naturals protegits fossin reconeguts i, per tant, protegits.

## 1.2. Des de la primera figura moderna de protecció (el parc de Yellowstone, als EUA) fins als anys setanta del segle XX

El 1872 el govern federal dels Estats Units d'Amèrica (EUA) va aprovar la creació del parc de Yellowstone i era la primera vegada que s'emprava una figura jurídica concreta amb aquesta finalitat. Cal destacar que Yellowstone era un territori molt poc modificat pels humans i feia poc temps que n'havien desallotjat la població d'indis *crow* o *absaroka*. El Canadà va seguir els passos dels EUA i el 1887 va crear el Rocky Mountains Park ('parc de les muntanyes rocalloses'), que actualment es coneix com a Parc Nacional de Banff. A Europa, Suècia va ser el primer país a declarar parcs mitjançant legislació i, després, el van seguir Suïssa i Rússia.

A Espanya, el 1916 es va aprovar la Llei de parcs nacionals i el 1918 es creaven els parcs nacionals de Covadonga i d'Ordesa. La major part d'aquestes iniciatives establien que l'objecte de la protecció era la conservació del patrimoni natural i monumental i també el foment de les visites, és a dir, dels usos turístics.

Paral·lelament, la silvicultura centreeuropea ja feia molts anys que defensava l'aprofitament planificat dels boscos i dels recursos naturals, de manera que tallar arbres i aprofitar recursos fos del tot compatible amb la conservació dels boscos.

A Catalunya, el 1876 es va crear l'Associació Catalanista d'Excursions Científiques, que tenia la finalitat de descobrir i conèixer el país, els monuments, la gent i les tradicions. En el III Congrés Excursionista Català de 1914, celebrat a Tarragona, la Societat Cívica La Ciutat Jardí va presentar una proposta en què demanava a la Diputació un pla de reserves forestals i parcs nacionals de Catalunya. En la dècada de 1920 es va concretar la iniciativa de protegir el Montseny i, posteriorment, es va crear el Patronat de la Muntanya del Montseny després que la Mancomunitat de Catalunya no aconseguís declarar el Parc Nacional del Montseny per l'oposició de molts propietaris i per l'adveniment de la dictadura de Primo de Rivera. La Generalitat republicana va encarregar a Nicolau Maria Rubió i Tudurí l'elaboració d'un mapa de «distribució en zones del territori català», conegut com a Regional Planning de 1932, que preveia unes zones de parcs i boscos reservats i identificava una part dels espais protegits que s'han anat desplegant posteriorment. La guerra d'Espanya i el període franquista suposen a Catalunya l'abolició del govern de la Generalitat i un trencament total de les iniciatives que estaven iniciades. El 1957 s'aprova la Llei de muntanyes, que dedica un capítol als parcs nacionals i, per tant, substitueix la llei del 1916. Durant els anys cinquanta, seixanta i setanta, es van declarar alguns parcs nacionals com Aigüestortes i Sant Maurici, Doñana, Timanfaya a l'illa canària de Lanzarote i altres, així com alguns paratges naturals d'interès nacional. L'any 1975, a les acaballes del règim franquista, es va aprovar la primera llei espanyola d'espais naturals protegits, que encomanava la gestió dels parcs a l'Institut para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), tot i que preveia patronats i juntes rectores com a òrgans de participació. La declaració i posterior gestió dels espais naturals protegits —sobretot en els seus inicis— ha estat fruit d'una acció autoritària per part de les administracions i els òrgans de participació poques vegades eren més que plataformes informatives.

A partir del final de la Segona Guerra Mundial es va estendre la consciència ecològica, es van crear organismes i institucions públiques i privades, es van signar tractats internacionals i es van redactar informes: l'Organització de les Nacions Unides (ONU) —i, en el seu si, la UNESCO—, la Unió Internacional per a la Conservació de la Natura i els Recursos Naturals (UICN), Greenpeace... Entre els informes destaquen l'Estratègia Mundial per a la Conservació de la Natura, de la UICN, i l'Informe Brudtland, elaborat per la Comissió Mundial del Medi Ambient i Desenvolupament de Nacions Unides i publicat en castellà per Alianza Editorial amb el títol *Nuestro futuro común*.

### 1.3. Les diferents figures de protecció arreu del món, fent un èmfasi especial en els models de la UICN i de la UNESCO

Cada país ha desenvolupat criteris propis de denominació i classificació dels espais naturals protegits a través de la legislació i la UICN ha establert sis categories per a intentar sistematitzar els diferents nivells de protecció amb independència de la denominació que rebin en cada cas.

Categoria 1a. Reserva natural estricta

Categoria 1b. Àrea silvestre

Categoria 2. Parc nacional

Categoria 3. Monument natural

Categoria 4. Àrea de maneig d'hàbitat-espècies

Categoria 5. Paisatge protegit terrestre o marítim

Categoria 6. Àrea protegida amb ús sostenible dels recursos naturals

La categoria 1 és la més estricta i la que comporta més restriccions. Les categories 5 i 6 són les que admeten més usos i aprofitaments i són les que correspondrien a la major part dels denominats *parcs naturals* que hi ha ara mateix a Catalunya.

A Espanya, la llei del 1975 establia quatre tipologies bàsiques de protecció: reserves integrals, parcs nacionals, paratges naturals d'interès nacional i parcs naturals.

El 1971, la UNESCO va promoure un programa científic intergovernamental per a millorar les relacions entre les persones i els seus entorns: el programa «Home i Biosfera» (MaB, per les seves sigles en anglès). Molts territoris de molts països dels cinc continents formen part de la Xarxa Internacional de Reserves de la Biosfera i, per tant, participen en el programa MaB. A Catalunya tenim dues reserves de la biosfera: el Parc Natural del Montseny (des del 1978) i les Terres de l'Ebre (des del 2013).

### 1.4. Desenvolupament de la protecció d'espais naturals a Espanya i Catalunya a partir del 1975

El canvi de règim produït per la mort del dictador i la incipient democràcia va comportar canvis notables en l'organització de l'Administració de l'Estat. Es van crear les comunitats autònomes, a les quals es van transferir algunes competències i, entre elles, les que fan referència a la planificació i gestió dels espais naturals. El 1976, a Catalunya i per iniciativa de Joaquim Maluquer i Sostres, la Institució Catalana d'Història Natural (ICHN) va publicar *Natura, ús o abús? Llibre blanc de la gestió de la natura als Països Catalans*, obra col·lectiva coordinada per Ramon Folch i Guillèn, que posa l'accent en els aspectes més conservacionistes de la gestió. Paral·lelament, durant els anys setanta i vuitanta, van sorgir moltes entitats i plataformes que es posicionaren en contra de les centrals nuclears i a favor de la protecció de determinats paratges i massissos. El 1976, a la seu del Centre Excursionista de Catalunya, té lloc l'acte fundacional de la Lliga per a la Defensa del Patrimoni Natural (DEPANA).

Els governs autonòmics, a diferents velocitats, inicien una cursa d'aprovació de lleis i declaracions de parcs naturals i altres figures jurídiques de protecció. Cal destacar, per exemple, la Junta de Andalúcia, alguns capítols (o cabildos) insulars canaris, el Govern basc...

A Catalunya el 1985 s'aprova la llei d'espais naturals, que estableix les modalitats de protecció especial següents:

- a) Parcs nacionals
- b) Paratges naturals d'interès nacional
- c) Reserves naturals
- d) Parcs naturals

El 1992 s'aprova el Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN), que ja preveia la llei del 1985 i que té per objecte la delimitació i l'establiment de determinacions bàsiques per a garantir la conservació d'un conjunt d'espais amb valors científics, ecològics, paisatgístics, socials, didàctics i recreatius. El mateix pla delimita els espais de manera indicativa a escala 1/50 000 i estableix els criteris per a fer la delimitació definitiva posteriorment. La Generalitat de Catalunya durant els anys vuitanta i noranta va declarar diversos parcs naturals: Parc Natural del Cadí-Moixeró, Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa, Parc Natural de Montserrat, Parc Natural de la Serra del Montsant i d'altres. Paral·lelament, la Diputació de Barcelona durant el mateix període segueix exercint les seves competències i tramita l'aprovació de diversos plans especials de protecció dels espais que integren el catàleg de parcs de la província de Barcelona. La Diputació de Girona, per la seva banda, també tramita el Pla Especial de Protecció del Parc Natural del Montseny (sector Girona). Aquesta política es veu parcialment estroncada el 2002 quan s'aprova la Llei d'urbanisme de Catalunya i les diputacions deixen de ser competents en la tramitació de l'aprovació de plans especials de protecció.

## 2. Situació actual dels espais protegits a Catalunya

### 2.1. Les diferents figures de protecció i els objectius conservacionistes i econòmics de cadascuna

Si fem referència a les categories de protecció de la UICN esmentades en l'apartat 1.3, l'objectiu de les categories 1a i 1b és estrictament la conservació i la resta d'usos —llevat del científic— estan expressament limitats o prohibits. A partir de la categoria 2 s'obren tant el ventall d'activitats admeses com l'aprofitament dels recursos naturals de manera gradual; per tant, s'admeten les pràctiques agrícoles, ramaderes, forestals, culturals, socials, recreatives i turístiques sempre que es respectin determinats límits que normalment incomoden la població local. De manera sovintejada es planteja el dilema de si les limitacions que estableix la normativa requereixen o no compensació, si aquesta ha de ser directa o indirecta i de quina manera es pot o s'ha d'articular. Normalment, els espais naturals protegits es troben en sòl no urbanitzable, de manera que ja tenen els usos restringits o limitats, encara que no siguin declarats espais naturals protegits o espais de protecció especial. En aquest sentit es produeix la paradoxa que la població i l'Administració locals els poden veure com una oportunitat, ja que els espais formen part d'un projecte territorial supramunicipal que pot oferir oportunitats.

### 2.2. Espais naturals de protecció especial

Els espais naturals de protecció especial (ENPE) són les zones catalogades pel seu interès científic, ecològic, cultural, educatiu, paisatgístic o recreatiu i regulades per la Llei 12/1985, del 13 de juny, d'espais naturals de Catalunya, modificada posteriorment per la Llei 12/2006, del 27 de juliol, de mesures en matèria de medi ambient. Els seus objectius bàsics són protegir, conservar, gestionar i, si escau, restaurar i millorar la diversitat genètica, la riquesa i la productivitat dels espais naturals.

La llei estableix les modalitats de protecció especial següents:

- **Parcs nacionals.** Espais naturals d'una extensió relativament gran, no modificats essencialment per l'acció humana, que tenen interès científic, paisatgístic i educatiu. La finalitat de la declaració és preservar-los de totes les intervencions que puguin alterar la fisonomia, la integritat i l'evolució dels seus sistemes naturals. La declaració de parc nacional es fa per llei.

- **Paratges naturals d'interès nacional.** Espais o elements naturals d'àmbit mitjà o reduït que presenten característiques singulars atès llur interès científic, paisatgístic i educatiu, amb l'objectiu de garantir-ne la protecció i la de l'entorn. La seva declaració es fa també per llei.
- **Reserves naturals integrals.** Espais naturals d'un extensió reduïda i d'un interès científic considerable que són objecte d'aquesta declaració per a aconseguir preservar íntegrament el conjunt d'ecosistemes naturals que contenen o alguna de les seves parts. La declaració es fa per llei.
- **Reserves naturals parcials.** Espais naturals amb les mateixes característiques que els anteriors, però amb la diferència que la declaració d'aquests es fa per decret del Consell Executiu.
- **Parcs naturals.** Espais naturals que presenten valors naturals qualificats, la protecció dels quals es fa amb l'objectiu d'aconseguir-ne la conservació d'una manera compatible amb l'aprofitament ordenat de llurs recursos i l'activitat de llurs habitants. La seva declaració es fa per decret del Consell Executiu.
- **Reserves naturals de fauna salvatge** (modalitat incorporada per la Llei 3/1988, del 4 de març, de protecció dels animals). Espais delimitats per a protegir determinades espècies o poblacions de la fauna salvatge en perill d'extinció.

### 2.3. Espais inclosos en el Pla d'Espais d'Interès Natural

El Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) té per objecte la delimitació i l'establiment de les determinacions necessàries per a la protecció bàsica dels espais naturals, la conservació dels quals es considera imprescindible assegurar, d'acord amb els valors científics, ecològics, paisatgístics, culturals, socials, didàctics i recreatius que posseeixin.

El Pla fou aprovat pel Decret 328/1992, del 14 de desembre, pel qual s'aprova el Pla d'Espais d'Interès Natural, i es regula, com en el cas dels ENPE, per la Llei 12/1985, del 13 de juny, d'espais naturals, modificada posteriorment per la Llei 12/2006, de 27 de juliol, de mesures en matèria de medi ambient. D'altra banda, el PEIN és també un pla territorial sectorial, que s'equipara a altres instruments d'aquest tipus que deriven de la Llei 23/1983, del 21 de novembre, de política territorial. D'aquesta manera, les seves determinacions tenen caràcter vinculant per a tots els altres instruments de planificació física del territori.

En resum, es crea una xarxa d'espais naturals a Catalunya amb un règim de protecció bàsic aplicable en la totalitat del seu àmbit. Aquest règim de protecció general es pot completar en cada espai o conjunt d'espais mitjançant dues vies:

- 1) La formulació de plans especials de protecció del medi natural i el paisatge, que proporcionen als espais una ordenació d'usos i de normes de protecció específiques.
- 2) La declaració d'espais naturals de protecció especial (parcs nacionals, paratges naturals d'interès nacional, reserves o parcs naturals), cosa que comporta que els espais passin a tenir una regulació jurídica pròpia i una gestió individualitzada per a preservar i potenciar els seus valors.

Una part molt important dels espais del PEIN no han estat desenvolupats ni mitjançant la formulació dels plans especials que preveu la llei ni mitjançant la declaració de cap de les figures d'espais naturals de protecció especial.

### 2.4. Xarxa Natura 2000

La Xarxa Natura 2000 comprèn zones proposades per a integrar una futura xarxa d'espais protegits d'àmbit europeu segons un dels objectius que emanen de la Directiva 92/43/CEE del Consell, del 21 de maig, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres (coneguda com la Directiva Hàbitats), transposada a la legislació espanyola a través del Reial decret 1997/1995, del 7 de desembre, pel qual s'estableixen mesures per contribuir a garantir la biodiversitat mitjançant la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres. Els precedents d'aquesta directiva són la Directiva 79/409/CEE del Consell, del 2 d'abril de 1979, relativa a la conservació de les aus silvestres (recollida per la Directiva Hàbitats), coneguda també com la Directiva d'Aus.

La Directiva Hàbitats representa actualment, i juntament amb la Directiva d'Aus, l'instrument més important d'aplicació a tot el territori de la Unió Europea (UE) per a la conservació dels hàbitats, les espècies i la biodiversitat.

L'objectiu de la Xarxa Natura 2000 és conservar els hàbitats naturals i els hàbitats de les espècies. La Directiva Hàbitats defineix *hàbitat natural* com aquelles zones, terrestres o aquàtiques, diferenciades per les característiques geogràfiques, abiòtiques i biòtiques, tant si són totalment naturals com seminaturals. A continuació, defineixen com a *hàbitats d'interès comunitari* (HIC) aquells, d'entre tots els hàbitats naturals presents en el territori de la UE, que compleixen alguna d'aquestes característiques:

- Es troben amenaçats de desaparició en la seva àrea de distribució natural.
- Tenen una àrea de distribució reduïda per naturalesa a causa de la regressió de les poblacions.
- Són exemples representatius d'una o diverses de les set regions biogeogràfiques en què es troba la UE, és a dir, l'alpina, l'atlàntica, la continental, la macaronèsica, la mediterrània, la boreal i la pannònica.

Els tipus d'hàbitats d'interès comunitari que requereixen la designació de zona d'especial conservació, incorporats a l'annex I de la Directiva, són: hàbitats costaners i vegetacions halòfiles, dunes marítimes i continentals, hàbitats d'aigua dolça, landes i matollars de zona temperada, matollars esclerofil·les, formacions herbàcies naturals i seminaturals, torberes altes i torberes baixes, hàbitats rocosos i coves i, finalment, boscos. En total, la Directiva estableix uns 170 hàbitats d'interès comunitari.

És molt important entendre que els hàbitats naturals (siguin prioritaris o no) són hàbitats catalogats, no protegits. El que s'ha de garantir, mitjançant la seva inclusió a Natura 2000, és la conservació d'unes mostres prou significatives d'aquests hàbitats que n'assegurin la conservació a tot el territori de la UE.

D'acord amb els requeriments de conservació d'aquests hàbitats, la Directiva proposa dues zones per a integrar la Xarxa Natura 2000:

- Zones especials de conservació (ZEC): espais que contenen hàbitats d'interès europeu o importants per a la conservació de determinades espècies.
- Zones d'especial protecció per a les aus (ZEPA): zones necessàries per a la conservació de determinades espècies d'aus.

Cal fer referència a la relació que hi ha entre el PEIN i la Xarxa Natura 2000, ja que d'acord amb la Llei 12/2006, del 27 de juliol, de mesures en matèria de medi ambient, la declaració d'una ZEC o d'una ZEPA implica la seva inclusió automàtica en el PEIN.

## 2.5. Zones humides

Les zones humides són espais naturals catalogats pel Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu de facilitar el compliment de la Llei 12/1985, del 13 de juny, d'espais naturals. Tot i no tenir efecte legal, s'han identificat i delimitat 202 zones humides a Catalunya (catalogades en l'Inventari de zones humides de Catalunya), de les quals s'ha fet una caracterització ecològica i s'han definit criteris i recomanacions per a gestionar-les.

En l'àmbit internacional, cal destacar la Convenció sobre les Zones Humides, firmada l'any 1971 a Ramsar (Iran). En aquesta convenció es va elaborar un tractat intergovernamental que serveix de marc per a l'acció nacional i la cooperació internacional en pro de la conservació i l'ús racional de les zones humides i dels seus recursos. Actualment hi ha 158 parts contractants (entre les quals, l'Estat espanyol) que es comprometen a gestionar —d'una manera sostenible i amb l'objectiu de conservar-les— les zones humides incloses a la Llista de zones humides d'importància internacional (anomenada també Llista Ramsar).

Les polítiques de protecció dels espais naturals responen a dues línies de pensament: d'una banda, els espais protegits tractats com a peces singulars i excepcionals i, de l'altra, els espais protegits com a

peces que formen part d'un continu territorial i que, per tant, estan sotmesos a les tensions econòmiques i socials de tot el territori.

### **3. El planejament dels diferents models d'espai protegit i els procediments d'aprovació a Catalunya**

El marc legal estableix el contingut del planejament dels diferents models d'espai protegit que, bàsicament, és: memòria que defineixi l'objectiu, diagnosi, justificació de l'ordenació que es proposa, plànols d'ordenació, text normatiu, directrius de gestió i programa d'actuacions, i memòria econòmica.

Els parcs nacionals i els paratges naturals d'interès nacional han de ser declarats per llei; la resta de figures, en canvi, es declaren mitjançant decret del Consell Executiu.

Les competències en matèria de planificació i gestió dels espais naturals han passat reiteradament per diversos departaments en els darrers anys i es constata la pèrdua de pes del departament amb competències sobre l'agricultura, la ramaderia i l'activitat forestal i el guany que ha tingut el departament de medi ambient —quan existia— i el de territori —actualment. Aquesta circumstància no és un fet gratuït o casual, sinó que pot ser un indicador de la pèrdua de pes del sector primari en el conjunt de la societat.

El procés de planificació i d'aprovació de les figures de protecció és llarg i feixuc, sobretot si es volen teixir complicitats en el territori; requereix estudis previs, reunions sectorials, presentació als municipis, etc. Calen diversos informes que són preceptius i alguns de vinculants. Tot això fa que, normalment, duri diversos anys. Sovint es plantegen recursos i contenciosos administratius en contra de l'aprovació, un cop feta, i aquests poden tardar anys a resoldre's.

Mereix una reflexió a part la planificació de les figures de protecció que emanen de la UE a través de directives: és la Unió qui determina els criteris i són els estats membres i les comunitats autònomes qui han d'elaborar les propostes que finalment han de ser aprovades per la UE.

### **4. Les diferents formes de gestió, amb un interès especial per la relació entre els electes municipals i els gestors dels espais protegits**

La forma de gestió més freqüent dels espais protegits és la gestió directa que exerceix l'Administració promotora o competent que a Catalunya, fins ara, és la Generalitat de Catalunya i les administracions supramunicipals (diputacions i l'Àrea Metropolitana de Barcelona). Cal tenir present que, dins la Generalitat de Catalunya, han exercit la gestió d'espais naturals protegits els departaments amb competències en agricultura, medi ambient, polítiques territorials i, fins i tot, el Departament de la Presidència.

Normalment, l'Administració gestora es dota d'òrgans de participació amb els noms de *consell rector*, *consell coordinador*, *comissió assessora*, *comissió científica*, etc. En els consells rectors o coordinadors, de vegades hi són presents els alcaldes dels municipis que conformen l'espai protegit; altres vegades, en canvi, n'hi ha només una representació i no la totalitat. En les comissions consultives hi participen representants dels sectors i les entitats amb interessos diversos sobre el territori i els comitès científics estan, normalment, designats pel mateix òrgan gestor. Aquests òrgans de participació no acostumen a reunir-se més de dos cops cada any (a vegades, menys i tot), de manera que la seva participació real en la presa de decisions del dia a dia de la gestió de l'espai protegit és limitada. Sí que serveixen, però, per a plantejar propostes, fer suggeriments o canalitzar crítiques a la gestió. La legislació preveu que l'Administració pugui delegar la gestió d'un espai natural protegit a una entitat aliena.

Una altra fórmula de gestió és mitjançant consorcis integrats per les entitats que n'han promogut la creació —normalment, els ajuntaments dels municipis que en formen part i l'Administració—; de vegades també en formen part altres entitats públiques o privades implicades. L'assemblea o patronat

del consorci té els seus propis estatuts i, per tant, té les competències definides: normalment ha d'aprovar els pressupostos i el compte de resultats, així com les memòries i programes de gestió.

Els parcs naturals regionals francesos mereixen un comentari a part: acostumen a ser territoris molt grans formats per molts municipis i tenen l'objectiu d'afavorir el desenvolupament de manera respectuosa amb els valors naturals i culturals. No comporten limitacions normatives concretes més enllà de les que són d'aplicació amb caràcter general d'acord amb les lleis sectorials o les ordenances dels municipis respectius. La seva gestió correspon a un sindicat mixt que integra les col·lectivitats interessades i les administracions.

Altres models de governança són aquells que pretenen una corresponsabilitat real dels diferents agents que hi intervenen. És el cas de la Carta Europea de Turisme Sostenible (CETS) proposada per Europarc. Les empreses turístiques i els productors d'un determinat espai natural protegit s'adhereixen voluntàriament a la CETS si reuneixen uns requisits concrets i participen en un fòrum permanent, que és qui pren les decisions pel que fa a la definició del projecte i qui estableix les fases, les prioritats i el desenvolupament. A Catalunya n'hi ha diversos exemples ben desenvolupats.

En general, els òrgans de gestió que defineixen les lleis o decrets de declaració dels parcs són rígids i el marge de maniobra que tenen els gestors per a fer-los més flexibles és escàs. El repte de futur seria considerar els espais protegits un projecte que ha d'involucrar la major part de les forces vives del territori, no només les entitats conservacionistes o els sindicats agrícoles, ramaders i forestals o els representants dels veïns, sinó també les cambres de comerç, els gremis d'hotelers, etc. Perquè això sigui possible el projecte de parc ha de ser creïble i engrescador per al conjunt de les col·lectivitats que es poden veure beneficiades per la seva existència.

## **5. Pressupostos i finançament. Un balanç difícil d'equilibrar**

És molt estrany que un espai protegit sigui capaç d'autofinançar-se i, per tant, d'equilibrar el seu pressupost amb recursos propis. La immensa majoria requereixen pressupostos públics procedents de l'Estat o de les administracions locals. Això porta a la reflexió de com cal comptabilitzar els costos i els beneficis de l'existència dels parcs i les reserves. Com s'ha de traduir quantitativament el valor que representa que una porció de sòl no urbanitzable amb valors naturals, socials i culturals concrets disposi d'un projecte de futur comú i compartit, d'un pla de gestió i que els seus ecosistemes estiguin protegits? En qualsevol cas, molts dels beneficis directes i indirectes que comporta la seva existència s'hauran de valorar a llarg termini i això representa una dificultat afegida.

També cal reflexionar sobre on recauen els beneficis i qui carrega els costos. Com que el finançament prové de pressupostos públics, podem afirmar que els costos recauen sobre el conjunt de la societat i és també aquesta qui es beneficia del fet que determinats ecosistemes estiguin protegits, que es disposi d'infraestructures per a activitats de lleure, que hi hagi espai per a la recerca... Però *conjunt de la societat* és un terme molt genèric i, en aquest cas, cal distingir entre població local i públic visitant. Cal tenir en compte que la major part dels espais naturals protegits són de propietat privada i aquest fet complica encara més la qüestió. És necessari que la gestió concreta prevegi aquest conjunt de circumstàncies i procuri que les limitacions que l'espai protegit imposa a la propietat es compensin adequadament mitjançant programes de promoció i suport. Igualment, les activitats s'han d'adreçar de manera equilibrada i respectuosa tant a la població local com als visitants.

## **6. Les regulacions als espais protegits catalans**

A casa nostra no tenim espais verges, ja que el territori ha estat domesticat per la presència i l'activitat humana al llarg del temps. Això implica una concepció dinàmica del paisatge, cosa que no es té quan s'idealitza i es tendeix a considerar l'entorn com un santuari o una instantània que ha de ser conservada a qualsevol preu. Les regulacions que regeixen els espais de les categories 1, 2, 3 i 4 de la UICN són les més estrictes, ja que hi predominen els criteris conservacionistes.



En les categories 5 i 6, les regulacions existents estableixen limitacions concretes a l'edificació i als usos admesos. El més freqüent és que no s'admetin nous edificis, llevat d'alguns casos concrets d'ampliació d'aquells que estiguin vinculats a usos agrícoles o ramaders existents i sempre dins d'uns límits determinats. S'admeten els usos residencials existents, però no els de nova implantació tret que siguin en edificis existents i reconeguts en uns catàlegs determinats. Hi ha la paradoxa, però, que, de vegades, el desenvolupament de les lleis i normatives de caràcter genèric sobre el sòl no urbanitzable arriben a ser més restrictives que les que preveuen determinats espais protegits aprovats amb anterioritat. Pel que fa als usos, el més freqüent és que s'estableixin restriccions als aprofitaments miners i industrials i que es fixin limitacions a altres usos, que, en tot cas, han de desenvolupar-se en edificis existents. Els usos agrícoles, ramaders i forestals normalment queden admesos d'acord amb les normes sectorials d'aplicació, amb alguna limitació afegida que sovint dificulta dimensionar les explotacions del sector primari en termes de competitivitat dins del sector.

En general, les normatives estan concebudes a la defensiva per a fer front a la transformació, i no per a desenvolupar un model. És per això que algunes vegades els espais naturals protegits han estat qualificats d'immobilitzadors del territori. Pel que fa a les infraestructures, els parcs preveuen un determinat model de xarxa viària i altres infraestructures que tenen l'obligació de desenvolupar i que els serveixen de referència per a informar o autoritzar les propostes que es formulin al respecte.

## **7. Agència de la Natura de Catalunya**

El Parlament de Catalunya ha aprovat la proposició de llei de creació de Agència de la Natura de Catalunya. L'objectiu d'aquesta agència és protegir, planificar, restaurar, millorar i estudiar el medi natural de Catalunya, tant en l'àmbit continental com en el marí.

La finalitat és preservar el patrimoni natural, la biodiversitat i la geodiversitat i garantir els serveis ambientals i les externalitats positives dels ecosistemes amb criteris d'integritat, sostenibilitat, persistència i eficiència.

L'Agència de la Natura de Catalunya tindrà personalitat jurídica pròpia i s'adscriurà al departament competent en matèria de medi ambient. L'agència promourà la participació de les administracions públiques, les entitats locals, les entitats privades sense ànim de lucre i els consorcis en la gestió del patrimoni natural, i treballarà d'acord amb un contracte programa aprovat cada sis anys i amb objectius biennals.

Aquest instrument hauria de servir realment per a promoure la participació i coordinar tots els agents implicats en la gestió del medi natural tant terrestre com marí.

Malauradament la seva arrancada ha despertat molts recels i ha contribuït a enfrontar encara més les posicions més extremes: d'una banda, els àmbits universitaris, científics i administratius, des d'una òptica majoritàriament urbana, i, de l'altra, la visió dels propietaris rurals i forestals, agricultors, ramaders i ajuntaments de poblacions, des d'una òptica més rural, que temen que la creació d'aquesta agència signifiqui encara més traves i més burocràcia i els allunyi de la presa de decisions.

### **Secció Forestal de la ICEA**

---